

DOCTRINA

EL CONVENIO DOMINICO ESPAÑOL SOBRE DOBLE NACIONALIDAD.

INTRODUCCION

El 15 de marzo de 1968 se suscribió en Santo Domingo un Convenio entre la República Dominicana y España mediante el cual los dominicanos y los españoles pueden adquirir la nacionalidad española o dominicana, respectivamente, "en las condiciones y en la forma prevista por la legislación en vigor en cada una de las partes contratantes, sin perder por ello su anterior nacionalidad". Aunque el mismo documento internacional que se intitula "Convenio de Doble Nacionalidad entre la República Dominicana y España" no hace ninguna referencia al Párrafo IV del Artículo 11 de la Constitución de la República Dominicana (1966), no cabe ninguna duda de que ese acuerdo internacional se ha fundado en la referida disposición de nuestra carta fundamental. El indicado Párrafo IV expresa lo siguiente: "La adquisición de otra nacionalidad implica la pérdida de la nacionalidad dominicana, salvo acuerdo internacional en contrario".

Si hasta 1966 prevaleció en nuestro régimen de nacionalidad lo que se ha calificado como "sujeción perpetua" de todos los dominicanos a la vinculación estatal con la República Dominicana, ya que no se le reconocía a un dominicano ninguna otra nacionalidad que no fuera la dominicana, no obstante la adquisición de la nacionalidad extranjera por naturalización o por cualquier otra causa, a partir de 1966 la República Dominicana admitió la pérdida de la nacionalidad dominicana por la adquisición de una extranjera. Es decir, se abandonó el criterio de carácter feudal de la sujeción perpetua para entrarse en el de la libertad de adquisición de una nacionalidad cualquiera por parte de un súbdito. La norma socorrida en la comunidad internacional moderna ha venido consistiendo en la admisión de dicho cambio, tal como lo expresa el Artículo 15

de la "Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948". Ese Artículo dice: "Artículo 15.— 1) Toda persona tiene derecho a una nacionalidad. 2) A nadie se le privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad".

El dominicano, pues, desde 1966 adquirió la facultad de cambiar de nacionalidad y en consecuencia, al adquirir una extranjera, pierde la dominicana. Por el hecho de que una persona tiene derecho a cambiar de nacionalidad, derecho a tener una nacionalidad, y de que los esfuerzos de la comunidad internacional en la materia convergen al derecho, aunque ideal todavía, de que una persona sólo tenga una nacionalidad, se comprenderá que la regla de la adquisición de una nacionalidad y pérdida consecencial de la nacionalidad anterior, ha venido a ser la norma sustancialmente apoyada por la mayoría de los países que integran la comunidad internacional. Esta norma pues constituye el principio aplicable y eficaz frente a los demás países y organizaciones internacionales.

Ahora bien, esa regla del cambio sufre una excepción en el mencionado Párrafo IV de nuestra constitución, cuando ese texto admite la posibilidad de que se adquiriera una nacionalidad extranjera sin que se pierda la dominicana mediante un acuerdo internacional. Si el cambio de nacionalidad, perdiendo la dominicana, es la regla, salvo el convenio bilateral de doble nacionalidad entre la República Dominicana y España, es natural que este hecho sea esencialmente político, pues, no puede a la vez haber dos disposiciones normativas opuestas y que tengan la misma validez en la estructura jurídica de la comunidad internacional. De aquí que, a nuestro entender, el Convenio de Doble Nacionalidad entre la República Dominicana

y España debe interpretarse como si fuera un tratado —contrato y no como un tratado— norma, como un acuerdo de intereses concretos y recíprocos particulares. En efecto, si por una parte los Estados son libres de determinar las normas que serán aplicables en relación con los vínculos de nacionalidad que se tendrán en cuenta para fijar la condición de nacional, también no es menos cierto, que esa facultad encuentra ciertos límites en lo que concierne a reglas especiales dentro del Derecho Internacional Público. Por lo tanto, a parte de la *circunstancia eminentemente política*, de carácter subjetivo, que puede haber existido para la elaboración de un Tratado o Acuerdo, deben observarse esas reglas internacionales.

Si se examina detenidamente el convenio de doble nacionalidad entre la República Dominicana y España, compuesto de 10 artículos, se observará que en la parte capital del artículo 3 se dispone lo siguiente: “Para las personas a que se refiere el artículo anterior, el otorgamiento de pasaporte, la protección diplomática y el ejercicio de los derechos civiles y políticos se regirán por las leyes del país que otorga la nueva nacionalidad, a partir de la fecha en que se hayan practicado las inscripciones”, y que esto propiamente rompe el status de doble nacionalidad, tal como ha sido considerado tradicionalmente. En efecto, en los casos de doble nacionalidad, que han surgido con motivo de la aplicación de los principios del *jus solis* y del *jus sanguinis*, el interesado, es decir, la persona que tienen la doble nacionalidad, habitualmente posee pasaporte de uno y otro Estado e igualmente le asiste el ejercicio de los derechos civiles y políticos en ambas comunidades, y la protección diplomática que uno u otro Estado puedan practicar para favorecer a su súbdito. En muchas ocasiones, el individuo ha entrado a uno de esos países con el pasaporte correspondiente a esa nacionalidad y ha utilizado el otro para entrar al otro Estado. El interesado ha gozado a plenitud de las prerrogativas de “nacional” de ambos Estados.

Ahora bien, esto no sucede en el caso que estamos examinando, en el cual se puede considerar que hay una especie de “suspensión de prerrogativas” de la vinculación que caracteriza a la nacionalidad. El mencionado artículo 3, en la parte capital que hemos transcrito, retira a la *nacionalidad previa* las prerrogativas del pasaporte, de la protección diplomática y del ejercicio de los derechos civiles y políticos. Y este retiro, es más bien una *suspensión*, puesto que el interesado

puede volver a adquirir la nacionalidad previa mediante la fijación de “residencia habitual” en su país de origen y *recobrar* en él, con arreglo a sus leyes, el ejercicio de los derechos especificados precedentemente, que son los enunciados en la parte capital del artículo 3ro.

Este juego, que le da un colorido de “provisional” a la nacionalidad de los dominicanos y de los españoles que se acogen al citado acuerdo de doble nacionalidad, se hace notoriamente “preocupante” por su falta de *permanencia* y por la *inestabilidad* de la *juramentación* o *adhesión* que implica respecto de un Estado la adquisición de su nacionalidad por naturalización. Ese carácter inestable, y en cierto sentido “transitorio”, queda confirmado por la disposición de la primera parte del artículo 9, mediante el cual se dispone que “ambos gobiernos se consultarán periódicamente con el fin de estudiar y adoptar las medidas conducentes para la mejor y uniforme interpretación y aplicación de este Convenio, así como las eventuales modificaciones y adiciones que de común acuerdo se estimen convenientes”. Esto así ha sido convenido por las partes, pero nos preguntamos frente a los Estado terceros ese “status inestable” debe ser acogido sin ninguna clase de reserva?

EL CONVENIO Y LOS ESTADOS TERCEROS

Corresponde a los Estados establecer el sistema legal sobre nacionalidad, su adquisición y su pérdida, hecho que ha sido reconocido dentro del campo internacional. Pero éste reconocimiento a esa facultad o libertad de determinar la naturaleza especial del vínculo personal frente al Estado, tuvo a partir de la crítica de Triepel limitaciones, circunstancia por la cual, un número de reglas de carácter internacional fueron establecidas para evitar que los Estados pudiesen afectar mediante sus disposiciones las poblaciones de otros Estados y las relaciones internacionales. Verdross señala el principio de que la vinculación de una persona a un Estado por la nacionalidad debe tener el carácter de “pertenencia permanente y pasiva” a fin de que la importancia de ese elemento sirva de juicio de valor para determinar la validez y la justicia de las disposiciones unilaterales de los Estados. Por otra parte, de la práctica internacional y de la jurisprudencia de los Tribunales de Arbitraje se desprende, como principio, la siguiente regla: “Los Estados sólo pueden conferir su

nacionalidad a personas que con ellas tengan una *relación real y estrecha*". Así se resolvió en el caso Nottebhom y sobre el particular Verdross comenta diciendo "si falta esta premisa, la concesión de la nacionalidad sólo tendrá efectos internos, sin poder dar lugar a un *derecho de protección*".

La exposición que se acaba de hacer revela claramente que las disposiciones del Convenio de Doble Nacionalidad Dominico-Español no cumplen con los principios de *pertenencia permanente y pasiva* ni de *relación real y estrecha* a que acabamos de referirnos. Ya anteriormente hemos dicho que ese Convenio tuvo por propósito realizar una finalidad eminentemente política. Como no establece reglas para ser observadas por los demás Estados sino que se refiere única y exclusivamente a las vinculaciones entre la República Dominicana y España, la disposición de la parte capital del Artículo 3 que se refiere a la protección diplomática que otorgará el país de la nueva nacionalidad sólo puede ser efectiva ante un tercer Estado si éste lo admite, pero si las autoridades de éste tercer Estado examinan el referido Convenio de Doble Nacionalidad no tendrán ninguna dificultad en apreciar el carácter "inestable" y, en consecuencia no "permanente" de sus disposiciones. También se podría pensar que esa pertenencia que no es *permanente* tampoco sería *pasiva* ya que desde un punto de vista "activo" se podrían realizar cambios frecuentes de nacionalidad mediante la fijación de *residencia habitual* en uno y otro país, especialmente cuando no hay ninguna limitación para estos cambios. Además, el mismo hecho del cambio revela que la relación no es real y estrecha.

Aunque en el preámbulo del Convenio se habla de que las partes rinden con ello "un tributo al linaje histórico y a un sustrato comunitario", pero en ninguna parte del Convenio se hace mención al "jus sanguinis". Son pues dominicanos todos los nacidos en el territorio de la República cual que sea el origen de sus ascendientes. Ni la República Dominicana ni España han querido establecer, ni tampoco lo hubieran podido hacer, un sistema diferente al del jus solis y el jus sanguinis. Por otra parte si también uno de los principios reconocidos internacionalmente sostiene que "ningún Estado puede determinar las condiciones de adquisición y pérdida de una nacionalidad extranjera", no parece obligatorio frente a los Estados terceros un acuerdo entre dos Estados para establecer condiciones de adquisición

y no pérdida de sus respectivas nacionalidades. La regla "res inter alios acta" parece pues aplicable en toda su extensión.

LA SUPRA-NACIONALIDAD O NACIONALIDAD COMUN

Quando se examina detenidamente el varias veces mencionado Convenio Dominico-Español sobre doble nacionalidad y se tiene en cuenta la razón histórica que ha venido motivando estos convenios que comenzaron en Chile y Perú así como los congresos celebrados con un determinado propósito, se advierte fácilmente la finalidad perseguida por la Madre Patria y auspiciado por un grupo de países latinoamericanos. Inmediatamente se aprecia que esa finalidad ha venido a consistir en el establecimiento de una *supra-nacionalidad* que a su vez conduzca a una *nacionalidad común*. Estos convenios bilaterales, pues, representan una *primera etapa*, algo así como una preparación para que posteriormente y en forma multilateral se establezca un reconocimiento sui generis, al estilo de la doble nacionalidad antigua en Grecia o del tipo de la doble nacionalidad en el Commonwealth Británico. De este modo se llegaría a plasmar una *comunidad Hispano-Americana*. De aquí que, en el acuerdo se establezca una "*plena nacionalidad*" y una nacionalidad "menos plena".

Sobre dicho particular se ha expresado que "La principal eficacia de la nacionalidad menos plena consiste en poder convertirse fácilmente en real en caso de cambiar de residencia". Esta afirmación, hecha por uno de los españoles que ha estudiado intensamente el problema del movimiento conducente a una comunidad Hispano-Americana, como lo es el Profesor Federico De Castro y Bravo, revela claramente el aspecto *inestable*, bastante *ficticio*, con que ya hemos calificado el referido convenio. Así lo sostenemos, porque solamente encontramos que podría afirmarse la consecución deseada de una comunidad Hispano-Americana a través de las expresiones *supra-nacionalidad* o *nacionalidad común*, cuando se creara un verdadero poder sobre las naciones que formen parte de un acuerdo multilateral. Ahora bien, el mismo Castro y Bravo dice, a este respecto, que "teniendo en cuenta el carácter bilateral de estos acuerdos, parecería extraño que dos Estados firmasen un Convenio sobre *Supra-Nacionalidad*, es decir, sobre un

estatuto que debería comprender todos los Estados de la comunidad. Se ha considerado más prudente limitar estrictamente el alcance de los acuerdos y dejar para el porvenir, y aún para un acuerdo multilateral, la posibilidad de extender la creación de la Supra-Nacionalidad Común". Y agrega que el "éxito exige delicados trabajos preparatorios, prolongados y requerirían previamente la reforma de las normas constitucionales de muchos países", y que "algunas de estas normas han sido cambiadas recientemente para hacer posible la doble nacionalidad". La fragilidad e *inestabilidad* se evidencian aún más cuando se piensa que el sistema de los acuerdos bilaterales de doble nacionalidad quiere limitar su eficacia a los nacionales "nativos" y aceptar la doble nacionalidad como un paso destinado a un *papel secundario*.

LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES

Ya vimos que para celebrarse el Acuerdo Dominico-Español sobre Doble Nacionalidad se consideró que esto encontraba su fundamento constitucional en la parte final del texto del Párrafo IV del Artículo 11 de nuestra Constitución Política (1966). Como ese no era el primer Convenio que sobre el particular se celebraba, puesto que había sido precedido por acuerdos bilaterales, entre otros los celebrados en Chile en 1958, Perú en 1959, y con Paraguay en ese mismo año, hemos considerado apropiado referirnos a las disposiciones constitucionales del Perú, de Venezuela y de la República Dominicana.

La Constitución del Perú (1933), en su Artículo 5, se expresa que "no pierden su nacionalidad de origen los nacidos en territorio español que se nacionalicen peruanos, previo los trámites y requisitos que fije la ley de conformidad con lo que se establezca en el tratado que, sobre la base de la reciprocidad, se celebre con la República Española" (Párrafo 2). Más adelante, en el Artículo 7, inciso 2 se dispone que la nacionalidad peruana se pierde por adquirir nacionalidad extranjera, con excepción de "el caso de reciprocidad previsto en el 2do. párrafo del Artículo 5". Queda pues claro, que de conformidad con dichos Artículos 5 y 7 el Convenio de Doble Nacionalidad entre el Perú y España encontraba asidero para poder elaborarse a base de "reciprocidad". Además, al tratarse de una excepción, la interpretación restrictiva debe limitarse a las partes contratantes su interpretación y aplicación y hace lógico, en consecuencia, el

alegato de la regla "res inter alios acta". De todos modos, en el 1959 se celebró el mencionado acuerdo de doble nacionalidad, en el cual el concepto "reciprocidad" indiscutiblemente juega un rol preponderante, ya que si por una parte justifica mejor la negociación, por otra respalda el posible alegato de la mencionada regla.

En lo que concierne a Venezuela, no sabemos si propiamente se celebró un acuerdo bilateral con España pero los Artículos 12 y 17 de la Constitución Venezolana de 1947 hacían referencia a la *figura de la doble nacionalidad* encaminada en favor de los naturales de España. El mencionado Artículo 12, en su inciso 3ro., establecía que son venezolanos por naturalización "los naturales de España o de alguno de los Estados latinoamericanos que estén domiciliados en el país y manifiestan su voluntad de ser venezolanos"; y se agregaba en un 2do. párrafo que "a base de una reciprocidad internacional efectiva, establecida mediante tratados, estos oriundos de España y Repúblicas latinoamericanas podrán obtener la nacionalidad venezolana sin que pierdan o modifiquen su nacionalidad de origen". Por su parte el Artículo 17 expresaba que la nacionalidad venezolana se perdía por la adquisición plena y voluntaria de toda nacionalidad, "excepto en los casos señalados en el aparte único del ordinal 3ro. del Artículo 3". También aquí encontramos el vocablo "reciprocidad" pero ahora con una connotación o modalidad más extensa y acabada al expresarse "reciprocidad internacional efectiva". Ahora bien, no sabemos como podría interpretarse en un tratado bilateral esa frase, especialmente teniendo en cuenta el carácter "efectivo" que en ella se destaca. Lo que sí sabemos es que en la actual constitución de la República de Venezuela del 1961 se establece un sistema favorable para la naturalización por parte de los españoles y al efecto el Artículo 37, en el título 2 que trata sobre nacionalidad, de la referida constitución política, se dispone que son venezolanos por naturalización "los extranjeros que obtengan carta de naturaleza y tengan por nacimiento la nacionalidad de España o de un Estado Latinoamericano", agregándose con ellos "gozarán de facilidades especiales para la obtención de la carta de naturaleza". Parece claro que con la constitución de 1961 no es posible celebrarse un acuerdo español-venezolano sobre doble nacionalidad, tal como hubiera sido posible, en cierto sentido, de acuerdo con la mencionada constitución de 1947. Las puertas para una

comunidad hispano-latinoamericana se cerraron, en cuanto concierne a Venezuela, a partir de la constitución de 1961.

En cuanto a la República Dominicana encontramos que los derechos ciudadanos no quedan perdidos pero si suspendidos, ya que si un dominicano se naturaliza español de acuerdo con el mencionado convenio entonces conserva la nacionalidad dominicana pero al aplicarse el Artículo 3 al ejercicio de sus derechos civiles y políticos se regirán por la legislación española. Si al respecto se analizan someramente los Artículos 14 y 15 de nuestra Constitución, se evidenciará que entre las causas de pérdida o suspensión de los derechos políticos no figura la concertación de un convenio internacional.

CONCLUSIONES

Cuando se examina detenidamente el Convenio de Doble Nacionalidad entre la República Dominicana y España, suscrito el 15 de marzo de 1968, lo primero que observa un internacionalista consiste en que estas dos naciones han *querido* voluntariamente establecer un *estado permanente de doble nacionalidad*, y que esta situación no es una derivación, por lo tanto, de los conflictos que surgen de la adopción de los sistemas del Jus Soli y del Jus Sanguinis, que son la fuente natural e involuntaria de los conflictos de leyes sobre doble nacionalidad. Aquí se trata de la conversión de una situación excepcional a una situación permanente contraria a las reglas naturales de la expatriación. En 1868, al apartarse de la tesis feudal de la nacionalidad única, el Congreso de los Estados Unidos de América, siguiendo el criterio del Secretario de Estado Buchanan, emitió el 27 de julio una resolución conjunta en la cual se consideró que el "derecho de *expatriación* era un *derecho natural* e inherente a toda persona". Con mucha posterioridad, el 10 de diciembre de 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos incluyó en su artículo el "derecho a *cambiar* de nacionalidad" (Artículo 15). De este modo *expatriar* y *cambiar* han resultado sinónimos.

Ahora bien, qué *finalidad* se ha buscado con este convenio? España ha pensado en la formación de una comunidad hispano-americana a base de un convenio múltiple que dejara establecida una *supra-nacionalidad* o *nacionalidad común*. Por supuesto, esa nacionalidad sólo tendría realidad

como un fenómeno socio-jurídico de "lege ferenda". Si tal propósito se hubiese alcanzado, un convenio múltiple quizás sería comprensible pero probablemente contraproducente frente a los acuerdos regionales, específicamente el Panamericanismo. El convenio dominico-español es pues un *tramo* en el camino y como tal resulta incompleto. No cabe dudas de que en muchas de las constituciones de las naciones latinoamericanas se invitó a los españoles a hacerse americanos a base de no perder su nacionalidad española y a base de reciprocidad, y que posteriormente frente al movimiento de un grupo de latinoamericanos fue que España respondió modificando su legislación interna y concertando diversos acuerdos de doble nacionalidad con países hispanoamericanos. Pero ese movimiento se ha detenido, está paralizado, y cabría la pregunta de si sería viable ante la necesidad de solidaridad entre todas las naciones como principio básico de la sociedad internacional de hoy, que debe enfocar los problemas desde el ángulo de una "colaboración global y concertada sobre el fundamento del desarrollo económico y social"?

Por la circunstancia, ya analizada ampliamente, de que el contenido del convenio no se ajusta a las reglas de *permanencia, realidad y pasividad* del derecho de gentes, entendemos que ninguna de las dos partes contratantes puede imponer sus disposiciones a un tercer Estado, especialmente las relativas a la protección diplomática. Por supuesto, un tercer Estado puede *voluntariamente* aceptar o admitir una u otra nacionalidad y la protección diplomática consecencial, pero no se podría privarlo del derecho de *inoponibilidad* que resulta de la máxima "Res inter alios acta", independientemente de la acción de parte interesada. En igual sentido podrían proceder los organismos internacionales de cualquier naturaleza.

Ya para finalizar procede señalar que mientras en las constituciones de los otros países latinoamericanos se hacía excepción únicamente para los convenios diplomáticos de nacionalidad a celebrarse con España, en la República Dominicana la excepción es, cuestionablemente, general. Mientras en esos países la excepción es *cerrada*, aquí es abierta, paradójicamente casi equivalente a una regla.

por: A. ALVAREZ AYBAR

BIBLIOGRAFIA:

1. Resolución Nú. 372, que aprueba el Convenio de Doble Nacionalidad entre la República Dominicana y España, suscrito el 15 de marzo de 1968, en Santo Domingo y cambiadas las ratificaciones en Madrid. El texto del Convenio fue publicado en la República Dominicana en la Gaceta Oficial Núm. 9105, del 23 de octubre de 1968.
2. Constitución de la República Dominicana, votada y proclamada en fecha 28 de noviembre de 1966, especialmente sus artículos 11, párrafo 4to., y 14 y 15. El texto fue publicado en la Gaceta Oficial Núm. 9014 de fecha 29 de noviembre de 1966.
3. Constitución de la Nación Dominicana del 29 de abril de 1963 (Gaceta Oficial Núm. 8758, Art. 89); la del 16 de septiembre de 1962 (Gaceta Oficial Núm. 8693, Art. 12) y las Constituciones anteriores.
4. Declaración Universal de Derechos Humanos, especialmente su Artículo 15. Publicación del Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, New York, 1955.
5. Digesto Constitucional Americano, recopilación de Antonio Zamora, Buenos Aires, 1958.
6. Constitución de la República de Venezuela, del 23 de enero de 1961 (Gaceta Oficial Núm. 662, extraordinaria, del 23 de enero de 1961), Editorial La Torre, Caracas, especialmente Art. 36.
7. Derecho Internacional Público, por Alfredo Verdross, colaboración de Karl Zemanek, traducción de Antonio Truyol y Serra, 5ta., edición, 1967, Aguilar, Madrid, especialmente páginas 235-241.
8. Traité de Droit International Public, par Paul Guggenheim, T. I., especialmente Págs. 314-322, Ginebra 1953.
9. La Nationalité, la Double Nationalité et la Supra-Nationalité, por F. de Castro y Bravo, Recueil de Cours de la Académie de Droit International, T 102, 1961, Págs. 515-633.
10. Solidarity Among the Nations as The Basic Principle Of International Society Today, by Ulrich Scheuner, en la Revista "Law and State", Vol. 15, 1977, Págs. 38-58.
11. Convención sobre Codificación de Derecho Internacional celebrada en la Haya, especialmente sus artículos 4 y 5 (Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws), American Journal of International Law, July 1930, Pág. 192 a 200.
12. Convenios de Doble Nacionalidad, artículos publicados por A. Alvarez Aybar, en la Edición del Caribe, correspondientes al 27, 28 y 29 de septiembre, 1973, y 2, 3 y 4 de octubre del mismo 1973, bajo la columna de "Signos y Rutas".
13. La Doble Nacionalidad (Cartas al Listín, por el Dr. Ramón Horacio González Pérez, Edición del 7 de octubre de 1977).